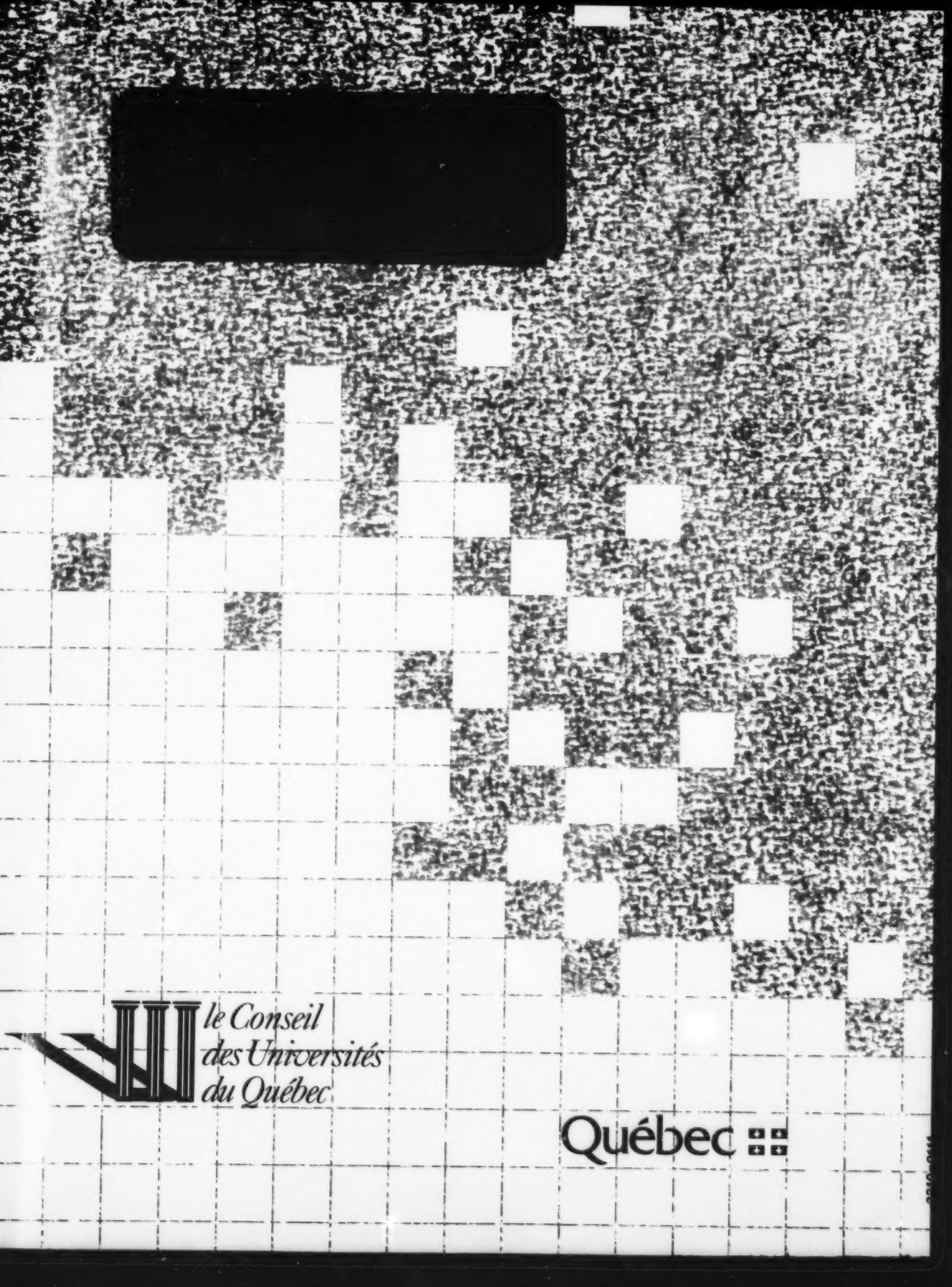

le Conseil
des Universités
du Québec
Québec

PROJET DE LOI SUR LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT DE NIVEAU UNIVERSITAIRE (Projet de Loi 128)

Avis du Conseil des universités au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science

Code : 2310-0130

Conseil des universités

Avis no 88.15
Mai 1989

CONSEIL DES UNIVERSITÉS

2700, boul. Laurier
Tour Frontenac, 8e étage
Sainte-Foy, (Québec) G1V 2L8

Téléphone : (418) 643-8592

Gouvernement du Québec

Dépôt légal : deuxième trimestre 1989
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISSN : 0709-3985
ISBN : 2-550-19827-1

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 1

1. LE CONTEXTE DU PROJET DE LOI 2

2. LE SENS ET LA PORTÉE DU PROJET 5

3. QUELQUES SILENCES 9

CONCLUSION 12

ANNEXE 1 13

Lettre du Ministre

ANNEXE 2 15

Projet de Loi 128

INTRODUCTION

Le 10 mai 1989, en vertu de l'article 4 de sa loi constitutive, le Conseil des universités recevait du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science une demande d'avis[1] relative à un projet de Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (projet de loi 128)[2].

Le projet de loi 128 ne contient que quelques articles, visant tous à baliser la légitimité du recours aux appellations d'"université" ou d'"universitaire" pour désigner des établissements d'enseignement, des programmes d'études et des attestations d'études. L'objet même de la Loi n'exigeant pas de longues analyses, le Conseil se limitera à quelques observations regroupées dans les trois parties du présent avis. Dans la première partie, on rappelle le contexte qui permet de comprendre et de situer le dépôt du projet de loi. La deuxième décrit les principaux éléments du projet et établit la compréhension que le contexte autorise à se faire de son sens et de sa portée. La troisième partie consigne quelques remarques sur la portée de certains silences du projet.

---

1 La lettre du Ministre est jointe en annexe.

2 Le texte du projet de Loi est joint en annexe.

1. LE CONTEXTE DU PROJET DE LOI

Il y a de nombreuses années que les milieux universitaires et gouvernementaux expriment leur embarras face à l'émergence d'organismes de toutes sortes, se présentant comme "universités" et offrant à la population des programmes de formation de niveau dit "universitaire", sanctionnés par des diplômes "universitaires". Le phénomène n'est pas proprement québécois, d'ailleurs; il est observé dans l'ensemble de l'Amérique du Nord. Embarras, sans doute, mais relative impuissance aussi, puisque les dispositifs juridiques en matière d'enseignement universitaire, de création des corporations, de circulation des personnes physiques et morales, voire de publicité, ne permettent pas d'emblée d'encadrer et de contrôler ces initiatives et ces prétentions. Ainsi, un groupe, une association ou un organisme peuvent toujours s'incorporer en vertu de la 3e partie de la loi fédérale sur les corporations canadiennes et, pourvu qu'ils ne contreviennent pas aux lois existantes, s'engager dans des activités "universitaires".[3]

Avec le Nouveau-Brunswick, le Québec est, à notre connaissance, la seule province canadienne à ne pas avoir de dispositions juridiques permettant de contrôler ces diverses initiatives, dont les enjeux concernent tout autant la protection de la population que le maintien de standards universitaires élevés et crédibles. A cet égard, le

---

[3] Parmi ces organismes "universitaires" à charte fédérale, on peut mentionner, par exemple : la Northland Open University, la Radvis University, le Greek Orthodox School Federal Board, etc. On se souviendra aussi que, en 1982, le gouvernement fédéral avait déposé un projet de Loi (C-10 : "Loi régissant les sociétés canadiennes sans but lucratif"). Ce projet n'a pas survécu, mais plusieurs y avaient alors vu des conséquences directes pour le secteur de l'enseignement post-secondaire. (Voir, par exemple, la lettre du Président de l'Université du Québec au Ministre des Consommations et Corporations Canada, 5 mai 1982.)

corpus juridique québécois est non seulement discret, mais même ambigu, puisque la Loi sur l'enseignement privé, par exemple, est interprétée par certains comme pouvant s'appliquer à l'enseignement universitaire.[4] De façon générale, d'ailleurs, le cadre juridique québécois ayant trait à l'enseignement universitaire est à la fois diffus et imprécis, notamment en ce qui touche l'étendue de l'action gouvernementale[5], à telle enseigne que le fondement légal de l'octroi de subventions de fonctionnement aux universités ne serait même pas établi hors de tout doute!

Au cours des dernières années, plusieurs voix ont demandé que l'on clarifie la situation. Dans sa lettre de transmission de l'avis du Conseil sur l'Institut catholique de Montréal, le 27 mai 1985, le président du Conseil des universités soulignait au ministre l'urgence d'agir en ce domaine. Il écrivait : "Le Conseil est très préoccupé par cette situation et il m'a demandé de vous faire part de son inquiétude à ce sujet. Estimant qu'il y va de l'intérêt général, il espère que vous prendrez les moyens pour que soient apportées au plus tôt les précisions nécessaires à la Loi de l'enseignement privé, en particulier en ce qui concerne vos pouvoirs vis-à-vis d'éventuelles institutions universitaires se prévalant de cette loi..." Le 17 février 1986, au ministre nouvellement désigné, il rappelait que "le vacuum juridique actuel présente des inconvénients majeurs auxquels il serait

---

[4] La création de l'Institut catholique de Montréal et les demandes qui l'ont suivie ont fait voir certaines imprécisions à cet égard. Voir, à ce sujet : Conseil des universités, Avis au ministre de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie sur l'octroi d'un permis d'enseignement à l'Institut catholique de Montréal, Québec, mai 1985 (Avis 84.16).

[5] Dans Aspects juridiques des rapports entre certaines autorités gouvernementales et para-gouvernementales et les universités (Québec, Conseil des universités, 1980), Patrice Garant a procédé à d'importantes élucidations, mais beaucoup reste à faire.

souhaitable de parer au plus tôt." Des préoccupations analogues ont été exprimées par la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ)[6] et par l'Association des universités et des collèges du Canada (A.U.C.C.).[7]

Le projet de loi 128 constitue une réponse gouvernementale à ces demandes. Il consacre un mode de régulation - "à la source", si l'on peut dire - de la revendication du statut universitaire qui ne représente sans doute pas la seule voie possible. Des solutions moins "protectionnistes" ont cours, en effet, ailleurs en Amérique du Nord, qui comportent un minimum de contrôles a priori, tablant plutôt, a posteriori et sur la base des réalisations effectives, sur des mécanismes d'évaluation de la qualité et d'accréditation des établissements. Mais la solution envisagée s'accorde bien avec notre traitement habituel des institutions et avec les tendances canadiennes dominantes. C'est un geste opportun dont il y a lieu de se réjouir.

---

[6] Voir la lettre du président de la CREPUQ au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, 27 mars 1986.

[7] Voir la lettre du conseiller juridique de l'AUCC au Directeur général de la CREPUQ (16 janvier 1986) et la lettre du Directeur général de l'AUCC au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science (24 mars 1986).

2. LE SENS ET LA PORTÉE DU PROJET

L'approche adoptée par le projet de Loi est nette et simple.

D'une part, on énumère les établissements qui, à l'heure actuelle, sont des établissements universitaires et peuvent décerner des grades universitaires, en interdisant à qui que ce soit d'autre de s'attribuer un statut universitaire, voire quelque apparence de statut universitaire. Et on procède en conséquence aux ajustements de concordance qui s'imposent pour les énumérations contenues dans la Loi sur l'enseignement privé et dans la Loi sur les investissements universitaires. La Loi sur la Corporation de l'École polytechnique de Montréal et la Loi sur la Corporation de l'École des Hautes Études commerciales de Montréal sont également modifiées pour en supprimer les libellés déjà couverts par les énoncés de la Loi sur la fiscalité municipale concernant le statut fiscal des établissements universitaires.[a]

D'autre part, on ne "ferme" pas la liste des établissements universitaires. En effet, les établissements désignés pourront continuer d'affilier, d'agréger ou d'annexer des établissements d'enseignement supérieur. De plus, d'autres établissements pourront toujours être ajoutés à la liste, moyennant une décision politique claire, prise au terme des processus habituels de consultation et de discussion. C'est là une approche qui cherche manifestement à réaliser un juste équilibre entre la protection de la population, le maintien des standards universitaires et, tout à la fois, la possibilité

---

[a] La Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1, art. 204, par. 13) stipule qu'"un immeuble appartenant à ... un établissement universitaire au sens de la Loi sur les investissements universitaires"... "est exempt de toute taxe foncière, municipale et scolaire". La liste des universités étant maintenant établie, l'alinéa concernant l'exemption fiscale des deux corporations devenait inutile.

de juger au mérite d'éventuelles demandes de reconnaissance de nouveaux établissements universitaires.

Le cas de l'Institut de Tourisme et d'Hôtellerie du Québec est traité de manière spécifique. Le projet de Loi ne l'inclut pas dans la liste des établissements universitaires. L'ITHQ ne peut donc pas décerner de grades universitaires ni prétendre au statut d'"université". Il peut tout de même attribuer le qualificatif "universitaire" à un programme d'enseignement et soutenir que certains enseignements dispensés y sont de niveau universitaire. Le Conseil comprend que cette capacité continuera de s'exercer selon les dispositions de la Loi sur l'Institut de Tourisme et d'Hôtellerie du Québec, qui n'est pas modifiée par le projet de Loi 128. "Le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science", y lit-on, "peut, aux conditions qu'il détermine et après consultation du Conseil des universités..., autoriser l'Institut à dispenser des programmes d'enseignement de niveau universitaire."[9]

Les libellés du projet de loi conduisent aussi à comprendre que les établissements universitaires ou dits universitaires établis à l'extérieur du Québec ne pourront pas, sur le territoire québécois, dispenser des enseignements appelés "universitaires" ou décerner des grades ou attestations d'études universitaires. Sans doute ne seront-ils pas pour autant empêchés d'y faire de la publicité ou même d'inscrire des candidats en formation "à distance", mais il sera clair qu'ils ne sont pas légalement reconnus au Québec comme établissements universitaires, à moins d'être ajoutés à la liste ou de s'affilier aux établissements désignés. Si cette interprétation est juste, le projet de Loi aurait, au Québec, certains effets similaires à

---

[9] Lois du Québec, 1988, chap. 11, art. 19.

ceux que visait le Bill 41 du gouvernement ontarien.[10] Ce Bill 41 visait essentiellement à limiter et à réglementer, sur le territoire ontarien, l'action d'établissements d'enseignement post-secondaire dont le siège est établi hors de l'Ontario; il va même jusqu'à interdire certaines formes de publicité sur le territoire. Le projet de Loi québécois n'est pas aussi explicite au sujet des établissements de l'extérieur du Québec qui entreprendraient d'oeuvrer, d'une manière ou d'une autre, sur le territoire québécois, mais le seul fait d'établir la liste des établissements reconnus autorise à penser que tous les autres en sont indirectement exclus. Si tel n'était pas le cas, le Législateur ferait bien d'y pourvoir plus explicitement.

Le développement accéléré des technologies de la communication est évidemment susceptible de modifier considérablement le contexte et la portée de ce genre de mesures de contrôle et de protection, surtout si la discussion devait en être reprise à la lumière des chartes des droits et libertés individuels. L'"université sans frontière" n'est déjà plus vraiment de la science-fiction, ainsi qu'en témoigne la National Technological University, à laquelle participent deux bonnes douzaines d'universités américaines.[11] Si ces pratiques devaient vraiment s'implanter, il y aurait assurément nécessité de refaire des analyses. En tout cas, on comprend qu'un comité consultatif du State Higher Education Executive Officers (SHEEO) ait récemment placé l'accréditation et la certification des "écoles hors-campus" parmi sa liste des enjeux en émergence.[12] Le projet de loi 128 n'a pas à se

---

10 An Act to regulate the granting of Degrees, adopté et sanctionné en juin 1983.

11 Voir, à ce sujet : Cherry M. Fields, "A Space-Age University Without Campus or Faculty Offers Its TV Courses Nationwide Via Satellite", The Chronicle of Higher Education, July 15, 1987, pp. 16-17.

12 Voir : SHEEO/NCES Network News, vol. 7, no. 3, July 1988, p. 6.

livrer à des anticipations hasardeuses. Mais on peut penser que tout ne sera pas dit avec son adoption.

3. QUELQUES SILENCES

Le projet de Loi comporte certains silences, dont il conviendrait à tout le moins de vérifier la portée.

Le premier concerne le Conservatoire du Québec. Selon sa loi constitutive, le Conservatoire prépare ses propres programmes d'étude et "confère aux élèves des diplômes ou des certificats, suivant le cours spécial suivi par chacun d'eux".[13] Aucune disposition de la Loi ne précise le statut et le niveau de ces diplômes, mais on sait que certains de ces diplômes - le "premier prix", par exemple - ont à tout le moins une "réputation" de diplôme universitaire. Cela est d'autant plus plausible, d'ailleurs, que des universités décernent elles-mêmes des diplômes professionnels en interprétation.

Ces recoupements dans les approches de formation permettent des rapprochements institutionnels déjà observables, mais ne sont pas sans soulever des questions sur la nature des engagements des uns et des autres. Rien dans le projet de Loi ne permet de penser que le dispositif juridique actuel soit modifié. Cependant, la volonté gouvernementale de préciser la légitimité du vocable "universitaire", telle qu'elle s'exprime dans le projet de Loi 128, et celle de redéfinir la vocation du Conservatoire, telle qu'elle se traduit dans les projets de réforme en cours, pourraient être propices à un discours plus explicite. Et cela, d'autant plus que le projet de loi 128 et la Loi sur le Conservatoire parlent tous deux d'"affiliation", mais en sens inverse! En effet, la Loi sur le Conservatoire précise qu'il est "loisible au gouvernement ... d'affilier au conservatoire ... toute école supérieure de musique ou d'art dramatique".[14]

---

[13] L.R.Q., chap. C-62, art. 15.

[14] Ibid, art. 17.

Le deuxième silence à élucider concerne la liste des établissements autorisés. Plus précisément, il s'agit des intentions du Législateur au sujet du statut de certains établissements de tradition ecclésiastique. Surtout du côté catholique et francophone s'entend, puisque les universités anglophones ont des traditions d'affiliation qui ne posent pas ce genre de problèmes.

Le cas le plus net est évidemment celui des "Facultés de Philosophie et de Théologie de la Compagnie de Jésus." Ces Facultés fonctionnent actuellement au ralenti. Mais, juridiquement très clairement établies[15] sur le plan civil, elles publient toujours une revue spécialisée à diffusion internationale (Science et Esprit), dirigent des collections d'ouvrages scientifiques (chez Bellarmin et Desclée) et entretiennent un important fonds de bibliothèque. Oubli ou volonté du Législateur, ce silence devra, d'une manière ou d'une autre, être levé, une loi explicite de l'Assemblée nationale étant ici concernée.

L'autre cas est sans doute juridiquement moins limpide, mais son utilisation récente dans la création de l'Institut Catholique de Montréal invite à penser qu'il ne s'agit pas d'une simple curiosité historique : c'est celui de la Loi sur les évêques catholiques romains.[16] L'article 10 de cette loi stipule que "la corporation" - c'est-à-dire tout évêque constitué en corporation par l'inspecteur général des institutions financières, en vertu de l'article 3 de la même Loi - peut "acquérir, établir, posséder, maintenir, administrer et gérer des résidences de clercs, séminaires, collèges, maisons d'enseignement ou d'éducation, etc." Aucune mention n'est faite de quelque statut universitaire, mais

---

15 Une Loi de 1959 (8-9 Elizabeth II, chap. 190) a confirmé et explicité, justement au chapitre des compétences universitaires, une loi sanctionnée au 19e siècle (50 Victoria, chap. 28).

16 L.R.Q., chap. E-17.

les événements récents inviteraient le Législateur à préciser ici ses intentions. Le projet de loi lui en donne opportunément occasion.

Enfin, il y a les cas d'entente ou d'affiliation entre des centres d'études ecclésiastiques du Québec et des établissements universitaires situés à l'extérieur du Québec. On doit penser ici à l'Institut de Pastorale de Montréal et à ses liens avec le Collège dominicain de Philosophie et de Théologie d'Ottawa, légalement établi en Ontario, ou encore au centre d'études théologiques de tradition baptiste associé à l'Université Acadia. On peut aussi penser à ces ententes entre séminaires de théologie et universités romaines, dont les inventaires actuels du Conseil ne permettent pas de dire s'il en existe encore au Québec. Il est possible que ces cas soient couverts avec ceux de tous les établissements universitaires non québécois voulant agir au Québec. Dans la mesure où le projet de loi ne serait pas clair à ce sujet - et le Conseil a soulevé la question plus haut -, il se pourrait bien que surgissent ici d'autres ambiguïtés. En tout cas, il pourrait y avoir là motif de plus de préciser la portée du projet de loi en ce qui a trait aux établissements universitaires situés à l'extérieur du Québec. Il serait utile que le Législateur précise ici aussi ses intentions.

CONCLUSION

Le projet de Loi 128 permettra de combler un vide juridique concernant le recours aux appellations d'"université" et d'"universitaire". Il constitue à cet égard une protection légitime des standards universitaires et des connotations sémantiques liées à ces appellations, tout autant qu'une protection de la population. C'est en raison de cette intention fondamentale et à la lumière des considérations exposées dans cet avis que le Conseil des universités:

1. appuie les visées du projet de Loi 128, y voyant une réponse gouvernementale positive à ses recommandations et à celles des milieux universitaires;

2. souligne l'équilibre de l'approche générale du projet, qui permet à la fois de cerner la liste actuelle des établissements universitaires et de soumettre toute création éventuelle à des processus démocratiques clairs;

3. estime utile que soit précisée, si les dispositions envisagées n'y pourvoyaient pas adéquatement, la portée du projet de Loi sur l'action, en territoire québécois, des centres universitaires établis à l'extérieur du Québec;

4. invite le Législateur à préciser la portée du projet en ce qui concerne le Conservatoire du Québec et certains centres d'études ecclésiastiques.

Cet avis a été adopté lors de la 196e séance du Conseil des universités, tenue le 19 mai 1989.

ANNEXE 1

Gouvernement du Québec

Le ministre de l'Enseignement supérieur
et de la Science

Québec, le 9 mai 1989

Monsieur Pierre Lucier
Président
Conseil des universités
2700, Boulevard Laurier
Sainte-Foy (Québec)
G1V 2L8

REÇU
MAI 10 1989
CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Monsieur le Président,

Au cours des dernières années, plusieurs personnes ont déploré l'absence de réglementation concernant la création d'établissements de niveau universitaire et l'émission de diplômes universitaires. Profitant de cette situation assez unique, il est arrivé que des sociétés, groupements ou organismes choisissent une raison sociale qui laisse croire que leur enseignement et leurs diplômes sont de niveau universitaire.

Après avoir examiné les voies et les moyens qui s'offraient pour donner au public québécois les garanties normales quant à l'établissement et à l'appellation des maisons d'enseignement universitaire, le gouvernement a décidé qu'une loi devrait être présentée à l'Assemblée nationale pour corriger la situation.

Vous trouverez ci-joint copie du projet de Loi 128 intitulé "Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire". Je demande au Conseil d'examiner ce projet et de me donner les avis qu'il juge utiles avant que l'Assemblée nationale en fasse l'étude détaillée, laquelle peut avoir lieu à partir du 23 mai. Au besoin, monsieur Marcel Gilbert, sous-ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, pourra vous fournir les informations utiles à l'exercice de votre mandat.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Claude Ryan

CLAUDE RYAN

ANNEXE 2

ASSEMBLÉE NATIONALE

DEUXIÈME SESSION — TRENTE-TROISIÈME LÉGISLATURE

Projet de loi 128

Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire

Présentation

Présenté par
M. Claude Ryan
Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science

Éditeur officiel du Québec
1989

NOTES EXPLICATIVES

Ce projet de loi détermine quels sont les établissements d'enseignement de niveau universitaire au Québec et prévoit certaines infractions relatives à l'octroi d'attestations d'études universitaires ou à l'utilisation du titre « université » ou du qualificatif « universitaire ».

Il apporte en outre des modifications de concordance à certaines lois.

LOIS MODIFIÉES PAR CE PROJET:

– Loi sur l'enseignement privé (L.R.Q., chapitre E-9);

– Loi sur les investissements universitaires (L.R.Q., chapitre I-17);

– Loi sur la Corporation de l'École Polytechnique de Montréal (1987, chapitre 135);

– Loi sur la Corporation de l'École des Hautes Études Commerciales de Montréal (1987, chapitre 136).

Projet de loi 128

Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT:

1. Sont des établissements d'enseignement de niveau universitaire:

1° l'Université Laval;

2° l'Institution royale pour l'avancement des sciences (Université McGill);

3° Bishop's University;

4° l'Université de Montréal;

5° l'École Polytechnique de Montréal;

6° l'École des Hautes Études Commerciales de Montréal;

7° l'Université Concordia;

8° l'Université de Sherbrooke;

9° l'Université du Québec et ses universités constituantes;

10° toute faculté, école ou institut de l'un des établissements visés aux paragraphes 1° à 9° qui est géré par une corporation distincte de celle qui administre cet établissement;

11° tout établissement d'enseignement supérieur affilié, agrégé ou annexé à l'un des établissements visés aux paragraphes 1° à 9° en vertu d'une entente approuvée par le ministre;

12° le Collège militaire Royal de Saint-Jean.

2. Nul ne peut décerner de grade, diplôme, certificat ou autre attestation d'études universitaires, s'il n'est ou ne représente un établissement visé à l'article 1.

3. Nul ne peut désigner un établissement du titre « université » ou lui attribuer le qualificatif « universitaire » de façon à laisser croire qu'est tenu ou exploité au Québec un établissement d'enseignement de niveau universitaire, à moins que cet établissement ne soit visé à l'article 1.

4. Nul ne peut attribuer le qualificatif « universitaire » à un programme d'enseignement ou le présenter comme étant dispensé par un établissement d'enseignement de niveau universitaire, de façon à laisser croire que l'enseignement dispensé est de niveau universitaire, à moins que cet enseignement ne soit dispensé par:

1° un établissement visé à l'article 1;

2° l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec.

5. Quiconque contrevient à une disposition des articles 3, 4 et 5 commet une infraction et est passible, s'il s'agit d'une personne physique, d'une amende de 100 $ à 500 $ ou, s'il s'agit d'une personne morale, d'une amende de 200 $ à 1000 $.

En cas de récidive dans les deux ans de la condamnation pour une infraction à la même disposition, les amendes sont de 200 $ à 1000 $ dans le cas d'une personne physique, et de 400 $ à 2000 $ dans le cas d'une personne morale.

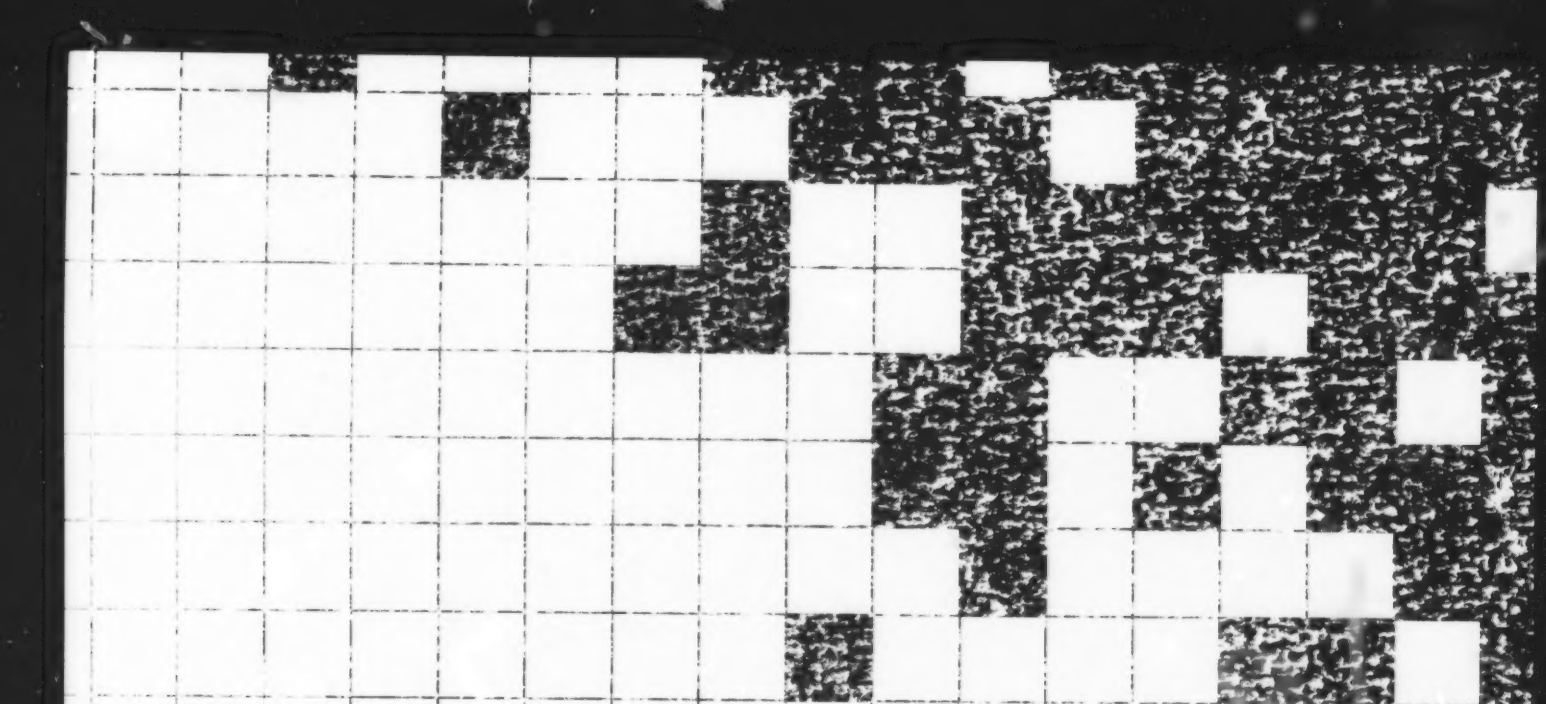
6. L'article 2 de la Loi sur l'enseignement privé (L.R.Q., chapitre E-9) est modifié:

1° par le remplacement du paragraphe *c* par le suivant:

« *c*) les établissements d'enseignement de niveau universitaire visés à l'article 1 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (1989, chapitre *indiquer ici le numéro du chapitre de cette loi dans le recueil des lois du Québec de 1989*); »;

2° par la suppression du paragraphe *d*.

7. L'article 1 de la Loi sur les investissements universitaires (L.R.Q., chapitre I-17) est modifié par le remplacement des



Gouvernement du Québec
Conseil des universités